

La institucionalización de las políticas docentes en América Latina[1]

Simon Schwartzman

Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS)

De las normas formales a la institucionalización de las prácticas

El tema de las políticas docentes es una parte central de la cuestión más amplia del proceso de implementación de reformas educacionales en América Latina, en un continuo que va desde las decisiones formales, establecidas en leyes o decretos que son implementados burocráticamente, hasta la existencia de agencias gubernamentales que actúan de forma organizada y sistemática para lograr determinados objetivos, sea para seleccionar a los maestros, mejorar su formación, darles apoyo en sus actividades cotidianas, y administrar sus carreras profesionales. Estas políticas se relacionan siempre y afectan de alguna manera a las comunidades docentes, que trabajan en los ministerios y secretarias de educación, y suelen organizarse como asociaciones de tipo profesional o sindical.

En todos los países de la región existen políticas docentes de tipo formal, en la medida en que los gobiernos tienen que tomar decisiones que afectan de una o otra manera la actividad profesional de los docentes, empezando por los sistemas de formación y culminando con las reglas de contratación y planes de carrera. Estas políticas suelen ser definidas por instrumentos legales, sea como actos del poder ejecutivo, sea como legislación aprobada por el Congreso, sea como reglamentos y normas administrativas, y resultan muchas veces de negociaciones entre las agencias de gobierno responsables por la educación, las instituciones educativas, las autoridades del área económica, responsables por el presupuesto,

[1] Trabajo preparado para el Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes de la UNESCO, Santiago, 2011. Texto para discussion.

las organizaciones de la sociedad que representan a los intereses de los docentes, por lo general los sindicatos, y los partidos políticos. En países de administración descentralizada, esta legislación puede ser establecida por gobiernos regionales, estaduales o municipales. Una vez definidas estas reglas, su implementación pasa a ser de responsabilidad de la administración, cuyas acciones están muchas veces sujetas a cuestionamientos por el poder judicial si se plantean cuestiones pendientes. En todos los países existen organizaciones docentes que actúan en la defensa de los intereses de sus miembros, que participan de diversas formas sea en la formulación de las políticas para el sector, sea ejerciendo su poder de presión y veto para favorecer o restringir determinadas políticas según sean interpretadas.

La perspectiva institucional

Como estas políticas y decisiones se establecen por instrumentos legales, es relativamente fácil obtener informaciones sobre sus contenidos y características. Más difícil de observar es en qué medida estas políticas están institucionalizadas, o sea, en qué medida ellas se constituyen en prácticas que persisten a través del tiempo y permiten la acumulación progresiva de conocimientos, competencias y modalidades legitimadas de acción. El concepto de "institución" es ampliamente utilizado en las ciencias sociales para referirse a las estructuras cognitivas, normativas y regulativas que, en conjunto, dan estabilidad y sentido a la vida social. Hay mucha variación en el uso del concepto, que se puede usar tanto en relación a la "institución de la familia", como elemento de una sociedad, como en relación a una organización específica, como una red escolar, o de una legislación, como la Constitución de un país. En todos los casos, sin embargo, el concepto de institución no se refiere a los aspectos formales de una organización, de una ley o de una regulación pública, sino que a los aspectos más específicamente culturales y subjetivos con las cuales las organizaciones y los estatutos legales están asociados (Scott 2008). Los aspectos cognitivos se refieren a los conocimientos explícitos y tácitos que son compartidos por los miembros de la institución, y considerados válidos; los aspectos normativos se refieren a los valores, comportamientos y actitudes considerados adecuados o inadecuados en la vida cotidiana y en la relación entre las personas; y los aspectos regulativos se refieren a las prácticas usualmente adoptadas por sus miembros. Ser "miembro" o participar de una

institución no significa necesariamente tener una afiliación formal, sino estar sujeto o compartir los conocimientos, valores y prácticas de las demás personas en la misma condición.

Las instituciones están en procesos constantes de institucionalización o desinstitucionalización, en la medida en que van adquiriendo y consolidando, o perdiendo los contenidos normativos, cognitivos y operativos que les dan consistencia. Es posible pensar en organizaciones, como escuelas o empresas, que pueden ser estructuradas formalmente de la misma manera, pero que son muy distintas en su grado de institucionalización, y que por esto funcionan de maneras muy distintas en la práctica. Los procesos de institucionalización se hacen a través del tiempo, en la medida en que la acumulación de conocimientos, normas y prácticas adoptadas traen beneficios para sus participantes en su relación recíproca y con la sociedad más amplia; la desinstitucionalización, al contrario, puede ocurrir de manera muy brusca, por diferentes mecanismos internos y externos a las instituciones mismas.

En la perspectiva de las políticas públicas, el hecho de que existan instituciones estables no dice nada, en principio, sobre su deseabilidad. Existen muchas sociedades en que instituciones fuertes operan para mantener situaciones de pobreza, desigualdad social y discriminación en contra de determinados sectores, y en estos casos seria muy conveniente que estas instituciones perdieran su fuerza y fueran reemplazadas por otras. Es bastante central, en la literatura sociológica, el concepto de "carisma" utilizado por Max Weber para describir a los procesos por los cuales instituciones cristalizadas son rotas por nuevos liderazgos que quitan valor y legitimidad a los conocimientos y prácticas establecidos y abren espacio para el surgimiento y fortalecimiento de nuevas formas, eventualmente más justas, de acción, participación y convivencia social (Eisenstadt 1968).

Al mismo tiempo, las sociedades modernas dependen de instituciones bien establecidas para dar cuenta de su complejidad. En la educación, los docentes necesitan conocer bien los contenidos que deben impartir, tener compromiso con los valores de la formación intelectual y moral de los estudiantes, y conocer las prácticas a través de las cuales estos conocimientos y valores son transmitidos; la misma institucionalidad debe estar presente en la organización escolar, así como

en las agencias de gobierno responsables por la implementación de las diversas modalidades de política educativa.

La perspectiva institucional aplicada a las políticas docentes, lleva a preguntarse sobre los procesos de institucionalización internos dentro de la comunidad docente, las asociaciones profesionales y sindicales, la institucionalización de las agencias responsables por la formación de los docentes como las universidades e institutos de investigación, y también sobre las agencias gubernamentales responsables por la elaboración y gestión de las políticas públicas referidas a los docentes a nivel del Estado.

El proceso de institucionalización en la formulación de las políticas

La implantación y manutención de reformas educativas sufre de una paradoja central que es la contradicción entre su importancia, claramente entendida por la gran mayoría de los actores y observadores del estado de la educación en la región, y la existencia de fuertes resistencias y pocos incentivos inmediatos para su realización práctica. En esta situación, muchas veces las decisiones son tomadas en función de presiones del momento, que no dan seguridad de que ellas serán mantenidas e implementadas a lo largo del tiempo.

Este es el tema central de un libro sobre el impacto de los procesos de democratización y globalización sobre las reformas sociales en América Latina, editado Robert R. Kaufman y Joan M. Nelson (Kaufman and Nelson 2004). Como observan los autores en su introducción, gran parte de la investigación en políticas de educación (y también de salud), promovidas tanto por instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la OECD, así como por centros de investigación y investigadores en los diferentes países, se ha concentrado sobretodo en el diseño y el impacto de las reformas, más que con los procesos políticos por los cuales estas reformas son producidas, diluidas o bloqueadas. En esta perspectiva de los procesos políticos, hay una serie de preguntas que necesitan ser contestadas (Kaufman y Nelson p. 4):

- Es que las reformas en los servicios de salud y educación han sido afectadas por las macro-transformaciones relacionadas a los procesos de

democratización e integración de América Latina en la economía internacional?

- En que medida las organizaciones financieras internacionales han influenciado estos procesos, y cual a sido el papel de las instituciones y procesos políticos domésticos?
- En que medida estas políticas fueron establecidas por la actuación de grupos específicos de reformadores o grupos de interés en la sociedad?

Las respuestas a estas cuestiones son complejas y varían de país a país, pero hay un aspecto que parece común a todas las situaciones, que es el contraste entre la importancia y necesidad de las reformas y los incentivos para llevarlas adelante. Como dicen los autores,

> Como las medidas para mejorar la equidad, calidad y eficiencia de los servicios de educación y salud son urgentes, se podría esperar que ellas tuvieran el apoyo de muchos sectores en la sociedad. Sin embargo, presiones organizadas para llevar adelante estas reformas suelen ser limitadas, y los tomadores de decisión por lo general no tienen que enfrentarse con fuertes presiones para actuar. De hecho, uno de los principales hallazgos de este estudio es que las reformas en salud y educación suelen ser de importancia secundaria en relación a otras presiones más urgentes en la agenda política, y son puestas al lado cuando entran en conflicto con estas preocupaciones. La consecuencia es que los cambios en favor de ampliar el capital humano en los sistemas políticos que se han democratizados en los años recientes han sido mucho más lentos de lo que se podría esperar (Kaufman y Nelson p. 5).

Sin embargo, reformas ocurren, en la mayoría de los casos a través de pequeñas medidas legales y administrativas y cambios de prácticas que pasan desapercibidos cuando comparados con los grandes temas de política nacional, y en algunos pocos casos por la introducción de políticas más amplias que, si por una parte suelen ser más profundas y de mayor potencial, por otra están más sujetas a contestación política e interrupción con el cambio de gobierno.

La cuestión de cómo es posible que las reformas ocurran a pesar de los bajos incentivos de corto plazo y la oposición de intereses constituidos es el tema de amplia investigación de Merilee Grindle sobre las políticas de reforma educativa en América Latina (Grindle 2004). Como nota Grindle, tanto la contabilidad de las

fuerzas políticas de ganadores y perdedores de reformas específicas, como el análisis convencional del conservadorismo de las instituciones, llevarían a la conclusión de que reformas importantes serian imposibles, pero de hecho su investigación identificó cerca de 40 reformas educativas significativas en 17 países desde 1977, ni todas totalmente implementadas, muchas interrumpidas, pero proporcionando sin embargo un cuadro bastante claro de movimiento y cambio. Estas reformas se hicieron posibles por que los actores interesados no son fijos, sino cambiantes; los intereses en juego no son siempre contradictorios, sino que permeables a la negociación, y es frecuentemente posible para los reformadores obtener el apoyo de la sociedad más amplia para sus proyectos, en la medida en que son capaces de mostrar que ellos atienden a los intereses más generales de la sociedad. El análisis de los procesos de reforma tiene que tomar en cuenta, por una parte, las diferentes etapas del proceso, que empieza con la definición de la agenda, su diseño, su adopción su implementación y su consolidación como política sostenible en el tiempo; y por otra, los diferentes actores que buscan implementar las políticas, los posibles ganadores y perdedores, y la arena institucional en que las diferentes etapas ocurren, desde las oficinas técnicas de ministerios, centros de investigación agencias de cooperación hasta los ministros, el congreso, los partidos políticos, así como los medios de comunicación y la administración pública.

Un cuadro más completo de la institucionalización de las políticas educativas en general, y de las políticas docentes en particular, debería incluir una serie de instancias y agencias que raramente son contempladas en este tipo de análisis, incluyendo:

- El papel de las agencias internacionales y de cooperación multilateral
- Agencias del ejecutivo, incluyendo los ministerios y secretarias de educación a diversos niveles
- Agencias del legislativo, incluyendo la existencia y las competencias de las comisiones parlamentarias de educación;
- Instituciones públicas responsables por la producción y diseminación de estadísticas educativas;

- Instituciones públicas y privadas dedicadas a la producción de materiales pedagógicos, incluyendo libros, programas de cursos e sistemas de apoyo pedagógico a las escuelas;
- Organizaciones no-gubernamentales de tipo filantrópico o dedicadas a causas específicas como los derechos humanos o la promoción de la educación multicultural.

Se cree que organizaciones internacionales han también jugado papel importante en la formulación e estabilización de las políticas educativas en la región, sea a través de investigaciones sobre las condiciones educativas de los diferentes países, sea por la asistencia técnica que pueden dar, sea por las posibilidades de financiación a programas específicos que pueden proporcionar. El impacto efectivo del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de la UNESCO sobre la educación en la región todavía no ha sido analizado, y es posible pensar que este impacto haya sido menos importante de lo que se podría esperar dados los diferentes documentos producidos y recursos investidos. Por otra parte, el papel de UNESCO a través de Educación para Todos y las Metas de Milenio, al establecer comparaciones internacionales y definir objetivos a alcanzar para cada país, es sin duda significativo. Es bastante clara también la influencia de los sistemas internacionales de evaluación como el PISA, de la OECD, y el SERCE, de UNESCO, y el TIMMS, del National Center for Education Statistics de los Estados Unidos, no solamente por los resultados que presentan, sino también por el desarrollo de sistemas nacionales de evaluación educativa en los distintos países que han estimulado. La OECD, finalmente, ha tenido un papel significativo de difundir las buenas prácticas de política educativa a través de las evaluaciones que hace de los sistemas educativos de los países que las solicitan. Una característica importante de estas instituciones internacionales, mas allá de los recursos intelectuales, organizativos y materiales de que disponen, es el hecho de que se mantienen relativamente estables a través del tiempo, y con esto compensan la pérdida de memoria que ocurre con frecuencia cuando cambian los gobiernos en la mayoría de los países de la región.

Un ejemplo importante de institucionalización de políticas públicas en educación es Chile, adonde, entre 1990 y 2010, la continuidad política de la alianza de la

Concertación permitió un proceso continuo de aprendizaje y perfeccionamiento de las políticas educativas, además de un crecimiento progresivo de los recursos públicos aplicados a la educación, especialmente en la remuneración de los docentes. En relación a los docentes, el principal programa fue el de Fortalecimiento de la Educación Inicial Docente (FFID), además del programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (MECESUP). La política de valorización de los salarios en Chile, que duplicaron de valor entre 1990 y 2008, llevó a un gran aumento de la demanda por la carrera docente, que se da en los cursos de pedagogía en las universidades o institutos de formación superior. El programa FFID fue implementado por el Ministerio de Educación entre 1997 y 2002, con el apoyo del Banco Mundial (Avalos 2006). Aunque sea demasiado temprano para evaluar, no hay indicaciones de que la políticas adoptadas por el gobierno Piñera signifiquen una ruptura radical con lo anterior.

Otro ejemplo importante es Brasil, adonde los sistemas de evaluación de la calidad de la educación y de financiamiento implantados en los años 90, en el gobierno Fernando Henrique Cardoso, se han mantenido y ampliado en los gobiernos siguientes de Luis Ignacio Lula da Silva and Dilma Rousseff. A nivel de los estados y municipalidades, se observa una tendencia progresiva a la ocupación de la dirección de las secretarias de educación por personas del área educativa, en lugar de políticos sin antecedentes en el sector. Lo mismo ocurre en las agencias relacionadas con el área de salud. Otra tendencia clara en Brasil es el gran esfuerzo por proporcionar a todos os maestros de la educación básica, que hasta pocos años solían tener educación de nivel medio, una calificación de nivel superior, que pasó de 20.3% de los maestros en 1996 para 50.7% en 2006 (Louzano and Morduchovicz 2011). En 2007, el Ministerio de Educación creó un programa nacional de educación superior para profesores de educación básica, a través de una red de instituciones operando a través de cursos presenciales y a distancia, con el objetivo de calificar 330 mil profesores en 5 años. Como la obtención de un titulo de nivel universitario significa para los maestros un aumento significativo de sueldo, el programa es bastante popular, aunque las evidencias no indiquen una relación clara entre calificación formal de los maestros y calidad de la educación que proporcionan.

Los resultados insatisfactorios y muchas veces decrecientes de la calidad de la educación pública, dramatizados por los resultados de las evaluaciones comparativas internacionales, llevó en muchos países a la creación de sistemas externos que buscan influenciar y conducir las actividades docentes desde afuera, sea por la evaluación y monitoreo de las actividades de los maestros y los resultados pedagógicos logrados, a través de sistemas externos de evaluación, sea por la sistematización de los contenidos que los estudiantes deben aprender, sea por alteraciones en las carreras docentes, restringiendo la autonomía de los maestros en clase, y creando sistemas de estímulos positivos o negativos en función de sus logros según metas definidas externamente.

Estas intervenciones externas, para que puedan resultar, dependen también de la creación de nuevas institucionalidades de diferentes tipos: administraciones públicas capaces de administrar sistemas adecuados de incentivos para las carreras docentes; especialistas en sistemas de evaluación de resultados educativos; proveedores de cursos de especialización y formación continua para los maestros; sistemas de apoyo pedagógico para los maestros, para la utilización de nuevas tecnologías de información y comunicación; especialistas en apoyo pedagógico a las escuelas, en la formulación de programas y provisión de materiales pedagógicos específicos para la educación en ciencias, por ejemplo. Muchas de estas actividades pueden ser ejercidas por personas con formación en educación, pero muchas veces también son ejercidas por profesionales de otras áreas como economistas, estadísticos, especialistas en tecnologías de la información, administradores y científicos de áreas especificas que desarrollan materiales y programas para las escuelas en sus respectivas áreas de conocimiento.

La creación de estas institucionalidades en el sector público depende de dos factores centrales, la capacidad de la administración de crear y mantener agencias con personal técnico y recursos capaces de acumular conocimientos y establecer políticas de largo plazo, y de que estas agencias no sean capturadas por los grupos de interés sobre los cuales en principio deberían actuar. Juan Carlos Navarro, en su texto sobre la política de las políticas públicas en educación, así define el problema:

> Los sistemas educativos corren constantemente el riesgo de quedar cautivos de los proveedores en lo que respecta a puestos docentes y administrativos, control de decisiones y de procesos clave de organismos educacionales, nombramientos, medidas disciplinarias, distribución de incentivos y alicientes, capacitación, administración y sistemas de gestión del personal. Una serie de fuerzas compensatorias permiten a los sistemas educativos evitar o reducir esta propensión a quedar cautivos. Dos de estas fuerzas son clave. La primera es un Estado sólido que cuente con una administración pública eficaz que se rige por mecanismos acertados de rendición de cuentas. El segundo es una cultura profesional firmemente arraigada, que comprometa al profesorado y otros partícipes importantes con valores de conducta, estándares altos de idoneidad docente y una orientación al interés público (Navarro 2006) .

El caso del Instituto Nacional de Estudos e Investigaciones Educacionales (INEP), asociado al Ministerio de Educación del Brasil, creado en 1937 y de existencia casi ininterrumpida desde entonces, ilustra bien la situación. A lo largo de los años, INEP pasó por muchos cambios y estuvo a punto de deshacerse, pero siempre se caracterizó como una institución orientada hacia la investigación educativa, liderada por dirigentes de perfil técnico y académico (Anisio Teixeira, uno de los principales líderes de la modernización de la educación brasileña, fue su presidente en los años 50). En los años 90 INEP se transformó en la agencia responsable de los sistemas de información estadística y evaluación de la educación brasileña en todos los niveles, y hoy dispone de un cuerpo profesional propio responsable por los trabajos de alta complejidad que ejecuta. La transición política entre Fernando Henrique Cardoso y Luis Ignacio Lula da Silva significó un cambio importante en el funcionamiento del Ministerio de Educación en Brasil, que pasó a reflejar de manera muy directa los intereses y perspectivas de los sindicatos y asociaciones docentes y movimientos sociales que hacían oposición al gobierno anterior por sus tentativas de aumentar la eficiencia y la calidad de la educación del país, y que incluyó una fuerte resistencia a los sistemas de evaluación externos implantados por INEP. Algunos de los sistemas existentes, como el de evaluación de la educación superior, fueron profundamente alterados, pero por lo general las principales actividades de relevamiento estadístico y evaluación tuvieron continuidad.

Un ejemplo distinto, también de Brasil, es el de las tentativas del Ministerio de Educación de introducir un Examen Nacional de Certificación de Maestros, que ha encontrado fuerte resistencia entre las asociaciones docentes. En 2003 el Ministerio firmó un acto normativo creando un "sistema nacional de certificación y formación continuada de profesores" que seria requerido por todos los que egresaran de los cursos de licenciatura (maestros de la educación media) y voluntario para los profesores en ejercicio. El acto instituía también una "Rede Nacional de Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação" que seria responsable por desarrollar la prueba, sin fecha para empezar. [2]

Este acto no tuvo seguimiento, con el cambio del Ministro algunos meses después, pero en 2010 el Ministerio volvió al tema, con la creación de un nuevo examen que provocó fuerte reacción y fue prácticamente capturado por los sindicatos y asociaciones docentes. El resumen de lo que ha pasado está detallado en un documento de la "Asociación Nacional por la Formación de los Profesionales en Educación", disponible en la Internet[3]. Esta es la descripción de lo que ha ocurrido:

> Em maio de 2010, por meio da Portaria nº 14, o MEC instituiu o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente. Na ocasião, ao analisar tal portaria, as entidades acadêmico-científicas da área da educação (Anfope, Anpae, Anped, Cedes e Forumdir) nela identificaram aspectos contraditórios em relação à concepção do exame e aos seus fundamentos, com reflexos preocupantes principalmente no que se refere à valorização dos professores. A partir de então, buscaram desenvolver um processo de discussão, elaborando, em um primeiro momento, uma crítica objetiva à referida portaria. O movimento de discussão e debate ampliou e ao conjunto das entidades mencionadas, somaram-se a CNTE, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). Em 25 de outubro de 2010, realizou-se uma reunião dessas oito entidades, na qual os seguintes pontos foram acordados: 1) posição contrária ao Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente, já que poderia resultar em certificação; 2) posição favorável à constituição de um sistema de provas de concurso, voluntário para os professores; 3) sugestão de que tal sistema de provas se elaborasse com base na adesão dos municípios e dos estados; 4) proposta de recomposição do Comitê de

[2] Minstério da Educação, Portaria 1.403, publicada en Diário Oficial da União 110, 10/06/2003, Sección 1, página 50.
[3] http://tinyurl.com/42zghhk

> Governança, em direta vinculação ao MEC; 5) compromisso com a discussão e a possível reelaboração das matrizes de referência das provas, por parte das entidades envolvidas.

Llama la atención el punto uno, de oposición a un examen que podría llevar a una certificación de los maestros, y al mismo tiempo la aceptación de un sistema voluntario de evaluación. El resultado de este proceso fue la creación de una compleja "matriz de referencia" para el examen que refleja las orientaciones predominantes de las facultades de educación en el país. No hay como examinar aquí el contenido de esta matriz de referencia, que ha sido criticada por algunos especialistas como no incorporando los avances de la literatura especializada sobre las competencias necesarias para el ejercicio de la actividad docente. Es importante señalar, sin embargo, que, a diferencia de la situación de INEP, que tiene una institucionalidad propia que le permitió mantener y seguir adelante con sus actividades, en este caso el Ministerio de Educación no poseía competencia ni institucionalidad establecida, y terminó capturado por las diversas asociaciones en un proceso colectivo de negociación.

Otros ejemplos importantes que meritan un análisis detallada son, en Chile, la Unidad de Currículo y Evaluación del Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES).

Dilemas de la institucionalización de la profesión docente

Todas estas políticas e instituciones a ellas asociadas actúan sobre dos instituciones centrales de los sistemas educativos, las escuelas y los docentes. Las dos cosas son en buena parte inseparables, por que la profesión docente no tiene como ejercerse de forma adecuada si las escuelas, o los sistemas escolares, no están mínimamente estructurados para recibir los estudiantes, proporcionarles un ambiente adecuado de trabajo y dar también a los maestros condiciones adecuadas para sus actividades. Esto tiene que ver con las funciones y características del director, con las instalaciones físicas de que dispone y los recursos financieros que puede utilizar. Pero tiene que ver también, en gran parte, con el grado de profesionalismo de sus maestros. Esto plantea el tema de la

institucionalización de la profesión docente, que requiere una explanación inicial del concepto mismo de profesión y sus transformaciones.

La presencia y transformaciones de las profesiones en las sociedades modernas

Las profesiones son instituciones de gran importancia en las sociedades modernas, y la pregunta de en qué medida existe o debería existir una profesión docente es una cuestión central para las políticas docentes en todas partes.

Las profesiones modernas tienen su origen en las corporaciones de oficio medievales, y hoy tienen como principales ejemplos las llamadas "profesiones cultas", como la medicina, el derecho y la ingeniaría (Larson 1977; Larson 1980). Son características centrales de las profesiones el hecho de que sus miembros comparten un conjunto de conocimientos y prácticas que otras personas ajenas a la profesión no tienen; y el hecho de ser autónomas y auto-reguladas, tanto en relación a los procedimientos de ingreso, capacitación y formación de nuevos miembros, como en relación a los mecanismos de control de calidad y sanción a los desvíos de conducta, muchas veces según códigos de ética o juramentos profesionales ritualizados. Otra característica de las profesiones es que ellas definen la principal identidad pública de sus miembros, que suele ser por toda vida. Finalmente, las profesiones pueden mantenerse gracias a los servicios que proporcionan a la sociedad y que esta valora y retribuye en la forma de prestigio y pagos de honorarios, de forma distinta de los precios formados en mercados abiertos y competitivos.

En la práctica, ninguna profesión tiene todas las características de este "modelo ideal", pero comparten muchos de sus elementos. Las antiguas corporaciones de oficio medievales desaparecieron en gran parte por el desarrollo de las industrias modernas que, al sistematizar y rutinizar las prácticas profesionales de los antiguos artesanos, les quitó el monopolio de conocimientos que poseían y los transformó en obreros, tal como lo descrito por Marx y Engels en *Manifiesto Comunista*. En este proceso, las antiguas corporaciones se transformaron en sindicatos, que pasaron a dar prioridad a la negociación de la remuneración y condiciones de trabajo de sus miembros con los patrones. Mientras tanto se fortalecían las nuevas "profesiones cultas" que pasaron a administrar los

mecanismos de formación, calificación e ingreso a la profesión de sus miembros a través de las instituciones universitarias.

Las profesiones siempre tuvieron que luchar por la manutención de sus fronteras, y esto se hizo, en gran parte, en alianzas con los nuevos estados que se fueron estructurando a partir del siglo XIX en Europa y otras partes. El valor de la racionalidad, central en la formación de los Estados modernos, sirvió tanto para garantizar los derechos profesionales de médicos, abogados e ingenieros formados en las universidades reconocidas por el poder público en relación a personas sin estas credenciales, como para crear organizaciones públicas de profesionales pagados por los gobiernos y al servicio del Estado (Schwartzman 1991). Estas nuevas "profesiones públicas", típicas de los estados modernos y contemporáneos, incluyen a los oficiales militares, a los servidores públicos de formación jurídica, a los sacerdotes en los casos en que la unión entre Estado e Iglesia se haya mantenido, y cada vez más, con el crecimiento del Estado de Bienestar Social, a los docentes de las instituciones públicas, a los médicos de los servicios de salud, y a tantos otros. Diferentemente de los antiguos oficios, las nuevas profesiones tienen menos autonomía, por que dependen del poder público para la garantía de sus derechos profesionales y del régimen de trabajo en el sector público. Pero, diferentemente de los antiguos artesanos transformados en obreros sindicalizados, las nuevas profesiones generalmente logran mantener el control de los procesos de la formación e ingreso en las carreras a través de la educación formal y la incorporación de sus valores y prácticas operativas en las instituciones públicas que han contribuido para establecer.

Las profesiones docentes y su evolución

En qué medida se puede hablar de la existencia de una profesión docente, en el mismo sentido de la profesión médica o la profesión legal? En la tradición de la mayoría de los países europeos, y en toda Latinoamérica, las facultades de nivel superior siempre fueron controladas por las respectivas profesiones, y al título prestigioso de profesor se añadía, pero no sustituía, el título profesional específico de médico, abogado o ingeniero. Esta situación ha cambiado en muchos países en las últimas décadas con la creación de carreras de tiempo integral y los requisitos de capacitación en investigación científica en las universidades públicas. Los

nuevos profesores en estas instituciones ya no tienen que tener una certificación en una carrera profesional, sino una calificación académica en un área específica de conocimiento; no necesitan atender directamente al público con sus servicios, pero solamente a las instituciones que los emplean como profesores o investigadores. Aunque cada cual mantenga la especificidad de su formación, y que las diferencias históricas entre las diversas áreas de conocimiento – las humanidades, las ciencias sociales, las ciencias naturales – persistan, su identidad común como miembros de una nueva "profesión académica" empieza a predominar (Altbach 2003; Altbach 1977; Boyer, Altbach, and Whitelaw 1994; Enders and Weert 2009; Schwartzman and Balbachevsky 1996)

La situación de los maestros de la educación inicial y media es mucho menos clara, y más diferenciada (Day 2002; Helsby 2000; McCulloch, Helsby, and Knight 2000; Sockett 1993). Tradicionalmente la educación inicial de los niños, cuando había, se daba en la familia o como parte de la formación religiosa impartida en las iglesias, o en escuelas formadas por monjas y sacerdotes. Esta presencia de las iglesias en la educación inicial es todavía importante, pero, en la medida en que los sistemas de educación pública fueron siendo creados, también fueron creadas carreras públicas de magisterio, y con esto se dio el inicio de una nueva profesión.

Una característica central de las profesiones bien institucionalizadas es el control que tienen sobre los procesos de formación inicial e ingreso en el mercado de trabajo de sus miembros. Desde el principio, sin embargo, hubo una clara distinción entre la formación de maestros para la educación inicial, vista como una actividad de nivel medio sobretodo para mujeres, y la formación de maestros para las escuelas secundarias y de preparación para los cursos universitarios, entendida como una actividad que requería educación superior, y con mucho más participación de hombres. Para esto, el modelo copiado por muchos países fue el de la *École Normale Superieure* de Francia, creada a principios del siglo 19 para formar maestros para los *lycées* y que se transformó, al mismo tiempo, en un centro de formación de alto nivel y gran prestigio en las diversas áreas de conocimiento. Las "*Faculdades de Filosofia, Ciencias e Letras*" adoptadas en Brasil a partir de los años 30 tenían el mismo objetivo de formar maestros para la

educación secundaria e investigadores en las ciencias básicas y las humanidades, dos actividades entendidas como complementarias.

Con la expansión de la educación superior y la universalización de la educación inicial y secundaria, hubo una cierta convergencia de los dos tipos de profesión docente. Por una parte, la titulación de nivel medio perdió prestigio, y la mayoría de los países pasó a requerir educación de nivel superior como requisito mínimo para la docencia en la educación inicial. Otra transformación importante fue el ingreso masivo de mujeres en todas las carreras de nivel superior, haciendo que el magisterio dejara de ser casi la única alternativa para mujeres que buscaban trabajar en actividades profesionales más calificadas. Parte de este proceso, aún no completado, fue la transformación de las antiguas escuelas normales en institutos superiores de formación docente y, después, su incorporación a las universidades como facultades o escuelas de educación o de pedagogía.

Al mismo tiempo, con la expansión de las carreras de nivel superior, la profesionalización de los docentes universitarios y la expansión de los posgrados y la investigación, la actividad docente de nivel secundario dejó de tener interés para los que tenían condiciones de seguir carreras de nivel universitario. En Brasil hoy la titulación necesaria para la docencia de nivel superior es la de "licenciado", que requiere, además de la formación en un área especifica de conocimiento, una formación en disciplinas pedagógicas, y se diferencia claramente de la de "bacharelado", que requiere un tiempo mayor de formación específica[4]. En muchos otros países, la certificación de los maestros se da en institutos no universitarios, y sus títulos académicos son considerados de menor prestigio. La tabla abajo, elaborada por Beatrice Ávalos (Avalos 2011) resume bien la posición de la formación docente de diferentes niveles en los sistemas educativos de los diversos países de la región.

[4] Términos semejantes son utilizados en diferentes países con sentidos distintos. En Brasil, diferentemente de otros países de América Latina, el título de "licenciado" corresponde a una habilitación para la docencia de nivel medio, mientras en otros países puede significar una titulación superior completa, que en Brasil recibe la denominación de "bacharel". En Europa, el "bachillerato" se refiere a la conclusión de la educación media, mientras que en Chile es una titulación inicial de nivel superior.

Formación docente inicial en A. Latina y El Caribe: Dependencia institucional

	Nivel de la formación docente inicial		
Nivel escolar	Formación secundaria	Principalmente terciaria, no universitaria	Principalmente universitaria
Inicial	Guatemala	Argentina, Colombia, México, Perú, Caribe Anglófono	Brasil, Chile,
CINE 1 (Primaria)	Guatemala	Argentina, Colombia, México, Perú, Caribe Anglófono	Brasil, Chile
CINE 2 (Secundaria inferior)		Argentina, Colombia, México, Perú, Caribe Anglófono	Brasil, Chile, Guatemala
CINE 3 (Secundaria superior)		Argentina, México, Perú, Caribe Anglófono	Brasil, Colombia, Chile, Guatemala

Fuente: Elaboración propia según información de países.

Este doble movimiento – por una parte la búsqueda de mayor formación y status académico para los docentes de la educación inicial, y por otra la pérdida relativa de *status* de la docencia de nivel secundario– hizo que las diferencias entre los dos tipos de profesionales empezaran a reducirse, una tendencia reforzada por la extensión de la duración de la educación inicial, o fundamental, que en muchos países pasó a tener una duración de 8 a 10 años, incluyendo por tanto los antiguos cursos de nivel secundario inferior, en sus diferentes denominaciones. Otro factor que afectó bastante la situación profesional de los docentes fueron los procesos de descentralización de los sistemas escolares en América Latina, que tuvieron como efecto que la profesión docente dejara de ser una carrera en el servicio público nacional y pasara a ser administrada por los gobiernos regionales y locales.

Es posible interpretar estas tendencias y transformaciones aparentemente contradictorias en términos del “modelo ideal” de profesión descripto al inicio. La posición social de los docentes de la educación inicial siempre fue subalterna, sea por que era una actividad femenina entendida como una extensión de sus funciones maternales, sea por que no exigía más que una educación de nivel secundario. En las comunidades locales, las maestras lograron muchas veces

reconocimiento y prestigio por su dedicación y autoridad moral, pero esto no era suficiente para dar a su actividad las características de una profesión, con las características de dominio de un área de conocimiento específico, control de los procedimientos de acceso a la profesión y autorregulación de sus actividades. En las antiguas escuelas normales, la autoridad profesional y académica quedaba en manos de los profesores, en general hombres de formación superior, mientras que el trabajo en las redes escolares era regulado y administrado por los ministerios y secretarias de educación.

La transformación de las antiguas escuelas normales en cursos superiores de educación y pedagogía fue claramente un movimiento de dar a la categoría las características de una profesión culta. En estas facultades, ya no bastaba entregar a las futuras maestras capacitación para enseñar las primeras letras y las nociones elementares de matemática, historia y ciencias. Sin embargo, aunque no existan evidencias sistemáticas, hay un consenso bastante amplio entre los especialistas de que los cursos superiores de formación de docentes no tienen un nivel académico adecuado, ni preparan bien a los maestros para el trabajo que tienen por adelante. Beatrice Ávalos señala dos aspectos de este problema, la "gramática normalista" en los cursos de formación, que hace que los cursos tengan todavía la cultura de poca autonomía intelectual de las antiguas escuelas normales, y el hecho de que, con la expansión de la educación superior, los candidatos al magisterio tiendan a ser personas que tienen menos condiciones de disputar un lugar en las carreras más prestigiosas y demandadas. Al mismo tiempo, la preocupación con elevar el status social de los maestros llevó a un énfasis creciente en temas y autores que valorizan los aspectos no codificados de la educación, así como las relaciones entre educación y la sociedad mas amplia: el "profesor reflexivo", constructivismo pedagógico y teorías sociales de tipo crítico, haciendo con que autores como Piaget, Vygotsky y, más recientemente, Pierre Bourdieu y Paulo Freire pasaran a ser referencias obligatorias en la demarcación de este campo intelectual,. El resultado, según algunos analistas, es que la formación docente ni logra proporcionar a los futuros maestros las calificaciones adecuadas para su actividad práctica en lo cuotidiano, ni la formación más amplia en ciencias sociales y humanidades a que muchos cursos aspiran (Mello 1982; Mello 2000; Oliveira and Schwartzman 2002).

Fueron creadas, también, revistas especializadas de educación y pedagogía, así como asociaciones profesionales y de investigación que pasaron a demandar recursos públicos para sus actividades, de la misma manera que las demás ciencias sociales y naturales. Este movimiento de profesionalización académica llegó también a la formación de los maestros de la educación secundaria, en la medida en que ellos se distanciaban de la profesionalización académica que ocurría en las universidades.

Otro consenso que necesitaría de comprobación más detalladas es que la investigación educativa en la región se ha desarrollado poco, y lo que existe tiende a ser auto-referida, de poca calidad académica y reducido impacto práctico. Palamidiessi, en 2002, hizo un relevamiento bastante completo del campo de la investigación educativa en Argentina. Una de sus conclusiones es que "si bien el número de investigaciones se ha incrementado y se expandió el número de agentes y agencias hacen tareas de investigación, parece claro que no se construyó una base de profesionalización que acompañara el proceso expansivo. El universo de agencias que poseen condiciones de trabajo y capacidades institucionales para financiar, estimular, difundir y usar conocimientos pertinentes y útiles sobre educación es sumamente reducido." "La capacidad institucional para producir investigación útil y pertinente, asegurar su difusión y estimular su uso es débil. El número de profesores con dedicación full-time es bajísimo y, salvo en una o dos instituciones no alcanza para asegurar una mínima masa crítica. Sabemos poco de los niveles de formación alcanzados" (Palamidessi 2002).

La Sociedad de Investigación Educativa Peruana[5], mantenida con recursos de la Fundación Ford junto al Grupo de Análisis del Desarrollo (GRADE) de Perú organizó una lista de las principales asociaciones de investigación educativa en la región. Aunque seguramente incompleta, esta lista sugiere que pocos países, además de Brasil, tienen asociaciones de investigación de este tipo, e indica además la fuerte presencia de organizaciones internacionales que funcionan sea con el apoyo de organizaciones multilaterales, como PREAL, o de fundaciones privadas, como la Fundación Ford. En una revisión sobre el estado del arte de la

[5] http://www.siep.org.pe/

investigación comparada en educación en América Latina, los autores escriben que "la mayor parte de los trabajos de carácter comparado que se han tenido en cuenta para realizar este balance, fueron y son llevados a cabo por organismos internacionales, en especial la UNESCO (tanto la OREALC como el IESALC) y la OEI. Los mismos han sido elaborados a partir de estudios de casos nacionales y además como contribuciones a conferencias y reuniones internacionales. El balance regional de la producción académico-científica y la enseñanza de la disciplina, por lo tanto, es todavía deficitario. A la escasa producción de investigaciones de educación comparada se agrega el limitado intercambio entre investigadores y especialistas de la región" (Lamarra, Mollis, and Rubio 2005). José Joaquín Brunner resume de esta forma la situación de la investigación educativa en Latinoamérica:

> La investigación educacional ha estado limitada en América Latina a una especie de triángulo donde por un lado se ubica la "gran teorización"—los vínculos de la educación con la sociedad, su carácter emancipador o meramente reproductivo, su función estamental o de clase, su impacto democrático o autoritario—; por el otro la producción de conocimientos para apoyar las macro-políticas de primera generación (estudios sobre educación y pobreza, retornos económicos, estrategias de financiamiento, variables significativas que afectan el funcionamiento de los sistemas) y, en la base, una cuantiosa literatura descriptiva, tanto de naturaleza cuantitativa como cualitativa, según las modas y estilos académicos predominantes. El resultado ha sido que pocas de esas investigaciones han tenido efectiva utilidad, o han resultado pertinentes, para la escuela y los actores directos del proceso educacional y que, con escasas excepciones, ellas tampoco han influido en el diseño y la implementación de políticas y, mucho menos todavía, para promover y transferir innovaciones. (Brunner 2000 p. 47)

En los últimos años, los temas de educación han atraído la atención de investigadores de otras áreas, más especialmente de economistas, que llevaron en los Estados Unidos a la creación del Programa de Economía de la Educación del *National Bureau of Economic Research*[6], y hay un número creciente de economistas en Brasil, México, Chile y otros países que tienen la educación como objeto de sus estudios. Finalmente, el tema de la educación científica a nivel medio generó un gran interés de sociedades científicas en diferentes áreas que se han

[6] http://www.nber.org/programs/ed/ed.html

dedicado a estudiar y hacer propuestas sobre el tema desde las respectivas disciplinas científicas, y no más desde el contexto de la profesión docente. Internacionalmente, las Academias de Ciencia de Francia y Estados Unidos y otras sociedades científicas han desarrollado importantes actividades en este sector, influenciando en el mismo sentido las academias de ciencia de Brasil y Chile, entre otros (Allende 2008; American Association for the Advancement of Science 1989; American Association for the Advancement of Science 2001; Charpak 1996; Hamburger 2003; National Science Resource Center 2005; Rocard, Csermely, Jorde, Lenzen, Walwerg-Henriksson, and Hemmo 2007; Schiel 2009; UNESCO 2005). En Brasil, existe un campo creciente de investigaciones sobre educación en ciencias (Nardi and Almeida 2007; Schwartzman and Christophe 2009). Existen hoy cerca de 33 maestrías y doctorados en Brasil en educación de ciencias e matemática, y sociedades científicas de física, matemática y bioquímica y biología molecular mantienen grupos de trabajo y otras actividades dedicadas a la educación científica, así como revistas especializadas.[7]

	Asociaciones e redes de investigación educativa en Latinoamerica
Cuba	Asociación de Pedagogos de Cuba (APC)
Brasil	Associação Brasiliera de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED)
	Associação Nacional de Política e Administracao da Educacao (ANPAE)
	Sociedade Brasileira de Educação Comparada (SBEC)
	Sociedade Brasileira de Educação Matemática (SBEM)
	Sociedade Brasileira de História da Educação (SBHE)
	Simpósio Brasileiro de Informática e Educação (SBIE)
	Associação Brasileira de Avaliação Educacional
Mexico	Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE)
Colombia	Sociedad Colombiana de Pedagogía (SOCOLPE)
Peru	Tarea. Asociación de Publicaciones Educativas
	Sociedad de Investigacion Educativa Peruana
Internacionales	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)
	Red Quipu
	Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar (RINACE)
specto y generar rec	Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (REDUC)

Una visión más precisa del estado de la investigación educativa necesitaría tomar como referencia, más que las redes y asociaciones de investigadores, los

[7] *Investigações em Ensino de Ciências*, publicada desde 1996 por el Instituto de Física de la Universidade Federal de Rio Grande do Sul; *Ciência & Educação,* publicada desde 2005 por el Programa de Posgrado en Educación para la Ciência de la Facultad de Ciências de la Universidad del Estado de São Paulo (UNESP) en Bauru; *Revista Brasileira de Ensino de Bioquímica e Biologia Molecular*, publicada por la Sociedad Brasileña de Bioquímica y Biologia Molecular desde 2001.

principales centros de investigación y las características de sus principales publicaciones. La hipótesis a confirmar es que, por un lado, hay un esfuerzo creciente por fortalecer la investigación educativa en algunos países en América Latina, particularmente en Brasil, México y Chile; pero, por otra parte, este esfuerzo viene en gran parte desde afuera de la profesión docente, lo que reduce la institucionalidad académica de la profesión.

El desarrollo y fortalecimiento de los sindicatos docentes

Esta búsqueda de legitimación académica e intelectual fue acompañada de una demanda creciente por más autonomía y más beneficios en términos de salarios y condiciones de trabajo, que se hicieron tanto más fuertes cuando los maestros sentían que su posición social se deterioraba o no llegaba al mismo nivel de reconocimiento y beneficios de las demás profesiones de nivel superior. Si por una parte los docentes buscaban institucionalizarse como profesión, por otra se institucionalizaban como sindicatos. Por muchas razones, la organización de los docentes como sindicatos resultó mucho más fuerte que su organización como profesión académica, que pasó a tener una posición subordinada y secundaria ante la lógica de actuación de las organizaciones gremiales, que muchas veces, en América Latina, se asocian a partidos y movimientos sociales de distintas naturalezas. En el análisis del estado de arte de las organizaciones docentes, Mariano Palamidessi y Martín Legarralde muestran el claro predominio de las organizaciones sindicales en relación a las organizaciones docentes en América Latina, mientras que en el Caribe predominan las asociaciones profesionales, y señalan que "la diferencia entre sindicatos y asociaciones o colegios profesionales pondría en juego, entonces, mecanismos diferentes de representación e integración generando distintas formas de constitución de la identidad docente. Los valores, saberes y sentidos que se movilizan cuando los docentes son interpelados en su condición de "trabajadores" promueven integración en torno del reconocimiento de la unidad y homogeneidad del cuerpo docente, en tanto que la interpelación en términos de "profesionales" enfatiza las temáticas relativas a la autonomía, la responsabilidad por el desempeño y sus resultados y por la posesión de un conocimiento especializado (Palamidessi and Legarralde 2011).

La distinción entre organizaciones sindicales y profesionales no es absoluta, puesto que muchas asociaciones profesionales tienen actuación de tipo sindical, mientras que muchos sindicatos buscan también desarrollar actividades de tipo profesional. Como escriben Palamidessi y Legarraldde, "en las etapas iniciales de estas organizaciones, la distinción entre sindicatos docentes y asociaciones profesionales tuvo incidencia en el tipo de recursos dominantes que movilizaban como actores de la política educativa. En el caso de los sindicatos docentes, fue frecuente que hicieran uso de su capacidad de movilización a través de prácticas de confrontación como la huelga. Por su parte, las asociaciones profesionales generalmente privilegiaron el uso de recursos de conocimiento y prácticas de negociación consistentes con su identidad profesional. Sin embargo, en las últimas décadas, es posible ver una convergencia creciente entre sindicatos docentes y asociaciones profesionales en relación con el tipo de recursos que ponen en juego como actores de política educativa. Muchos sindicatos han creado institutos de investigación o se han asociado con universidades para disponer de mejor información en los procesos de negociación".

La cuestión no es, pues, de oposición entre sindicatos y organizaciones profesionales, sino del eventual predominio de los temas específicos de la acción sindical sobre las cuestiones de institucionalización profesional. En América Latina, por lo general, ha predominado la acción sindical, creando una situación muy distinta de la de los países en que la institucionalización profesional de los docentes siguió prioritaria, que tuvo como corolario una formación académica e intelectual mucho más sólida de los maestros, con impacto muy claro sobre la calidad del aprendizaje de los estudiantes, tal como lo evidenciado por las evaluaciones de PISA y los estudios recurrentes como el McKinsey Report (McKinsey&Company 2007). El ejemplo más citado es el de Finlandia, que es uno de los países de mejor resultado en la evaluación de Pisa, y adonde la profesión docente está fuertemente institucionalizada y no requiere intervenciones e incentivos externos para producir resultados. Esto no significa que en Finlandia, como en otros países con sistemas educativos de alta calidad, no existan

organizaciones sindicales que se ocupan de las negociaciones laborales y, al mismo tiempo, actúan en la formulación de políticas públicas y de interés profesional.[8]

Perspectivas sobre la institucionalización de la profesión y de las políticas docentes

El tema de la organización interna de la profesión docente, sea en su vertiente intelectual y profesional, sea en su vertiente sindical, es solamente una parte del tema más amplio de la institucionalización de la profesión y de las políticas docentes. Por más que la profesión se institucionalice internamente, ella va seguir haciendo parte de un sistema mucho más amplio que incluye desde los gobiernos y propietarios de escuelas, para los cuales los maestros trabajan como empleados, hasta la sociedad más amplia con demandas y expectativas crecientes en relación a los resultados de la educación y, consecuentemente, sobre el trabajo de los maestros. Una lista de las influencias externas que actúan sobre la profesión docente incluye la tendencia a la elaboración de contenidos curriculares detallados, por parte de las autoridades educativas, como forma de garantizar que los estudiantes aprendan lo que se considera indispensable en los diferentes niveles y tipos de aprendizaje, reduciendo de esta forma la autonomía pedagógica de las escuelas y profesores; la elaboración de materiales pedagógicos estandarizados; los sistemas de evaluación externa de los estudiantes; la nueva tendencia a la implantación de evaluaciones externas y certificación de los maestros, más allá de la titulación proporcionada por los cursos de formación inicial; y el crecimiento de las tecnologías de auto-aprendizaje, con el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, que cambia el papel tradicional del maestro como transmisor de conocimientos. Finalmente, en la medida en que la sociedad más amplia pasa a interesarse por la calidad de la educación, hay un envolvimiento creciente de familias, movimientos sociales, organizaciones filantrópicas, y empresas en la vida de las escuelas, trayendo muchas veces contribuciones importantes, pero también creando para las escuelas y sus maestros la necesidad de lidiar con actores muy distintos de los tradicionales.

[8] http://www.oaj.fi/portal/page?_pageid=515,452376&_dad=portal&_schema=PORTAL

El desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación, así como el trabajo de identificación de las competencias requeridas de los profesores para tener buenos resultados en sus actividades, más el desarrollo de los procedimientos de evaluación de los estudiantes y especificación detallada de los currículos, ha llevado a muchos a la conclusión de que el papel tradicional del maestro como profesional autónomo está superado, y que los profesores, como los antiguos artesanos, son hoy trabajadores u operarios como los demás. Hay una tendencia a crear sistemas de tipo "taylorista" para mejorar los resultados de la educación, que tiene como característica central la burocratización del trabajo y la transferencia de las competencias técnicas y profesionales para los ingenieros y gerentes (Hartley 1990). Al mismo tiempo, investigaciones como las del PISA confirman que la calidad de los maestros, que se expresa en los tres componentes centrales de la institucionalización – conocimientos, valores y prácticas – sigue siendo uno de los principales correlatos de buenos resultados educativos (Korthagen 2004). Esto no es sorprendente, puesto que también en la industria las empresas basadas en el trabajo rutinario y sin creatividad han perdido lugar para las que de alguna forma rescatan la autonomía y la competencia profesional de los antiguos artesanos (Piore and Sabel 1984).

La conclusión es que, aunque no exista más lugar para profesiones cerradas y sin influencias externas, esto no significa que los conocimientos, los valores de responsabilidad y de misión y el dominio de las prácticas educativas sean menos importantes de lo que se suponía en el pasado. En lugar de una institución docente central, los sistemas educativos modernos necesitan también de una pluralidad de instituciones externas e internas a la profesión, desde la organización de los cursos de formación inicial hasta las instituciones que participen de los procesos de especificación de los currículos, sistemas de evaluación, proveedores de materiales pedagógicos como libros y contenidos de TIC, además de las escuelas y de las redes de administración e financiamiento de los sistemas escolares. La investigación sobre temas educativos deberá recibir, cada vez más, la participación de especialistas de otras áreas, de la economía a la neurobiología, y la formación de profesores para la educación media deberá tener una influencia creciente de las instituciones profesionales y científicas de las diferentes áreas. En la educación profesional, la participación de empresas del sector privado tendrá importancia

creciente en la definición de contenidos y los procesos de aprendizaje de los estudiantes.

La profesión docente debe evolucionar para transformarse cada vez más en una profesión abierta, con múltiples entradas y salidas y estar disponible para informar y compartir su trabajo con otros sectores de la sociedad más amplia. Esto se aplica especialmente para la educación media, adonde la familiaridad con los conocimientos específicos de las diferentes disciplinas tiene más peso que las competencias pedagógicas de los maestros. Experiencias como Teach for America[9] y el proyecto Ensina en Brasil[10] muestran que existe grande potencial para que jóvenes profesionales de diferentes áreas de formación se dediquen por determinado tiempo a la educación media, sin pasar necesariamente por cursos prolongados de pedagogía que tienen una relación poco clara con la calidad de la educación que los estudiantes reciben, y que pueden ser reemplazados por un sistema adecuado de capacitación pedagógica bajo supervisión y sistemas apropiados de certificación de competencias.

En un sistema de múltiples instituciones autónomas, hay muchas posibilidades de desconexión y conflicto, y la capacidad de interactuar con otros sectores es una dimensión importante del proceso de la nueva institucionalización que se debe buscar. En un escenario virtuoso para el futuro, se podría esperar que el lado profesional y técnico de los docentes fuera mejorando, al mismo tiempo que se fortalecieran las instituciones externas de apoyo, evaluación y seguimiento de los resultados de la educación. Al lado de sus aspectos claramente positivos, la autonomía profesional trae también sus riesgos de estancamiento y resistencia a la innovación, sobretodo cuando las dimensiones sindicales pasan a predominar sobre las dimensiones propiamente profesionales. El modelo ideal de las profesiones autónomas ya no es posible en las sociedades contemporáneas, lo que no significa que los temas de la institucionalización profesional hayan perdido su importancia. Para que este escenario virtuoso pueda ocurrir, es necesario que los diferentes actores entiendan y acepten que se necesitan unos y otros, y a aprendan a convivir y colaborar.

---

[9] http://www.teachforamerica.org/
[10] http://www.ensina.org.br/

Referencias

Allende, Jorge E. 2008. "Academies Active in Education." *Science*:1133.

Altbach, P.G. 2003. *The decline of the guru: the academic profession in the third world*: Palgrave Macmillan.

Altbach, Philip G. 1977. *Comparative perspectives on the academic profession*. New York: Praeger.

American Association for the Advancement of Science. 1989. *Science for all Americans : a Project 2061 report on literacy goals in science, mathematics, and technology*. Washington, D.C.: American Association for the Advancement of Science.

—. 2001. *Atlas of science literacy*. Washington, DC: American Association for the Advancement of Science : National Science Teachers Association.

Avalos, Beatrice. 2006. "Secondary Teacher Education in Chile: An assessment in the light of demands of the knowledge society." Santiago.

—. 2011. "El Estado de la Formación Inicial Docente en la Región Latinoamericana y El Caribe: Dificultades y Avances en el Logro de Calidad." in *Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes*. Santiago: UNESCO.

Boyer, Ernest L, Philip G Altbach, and Mary Jean Whitelaw. 1994. *The academic profession an international perspective*. Princeton, N.J, Ewing, N.J: Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.

Brunner, José Joaquín. 2000. "Educación: Escenarios de Futuro. Nuevas Tecnologías y Sociedad de la Información." PREAL, Washington.

Charpak, Georges. 1996. "La main à la pâte. Les sciences à l'école primaire." Paris: Flamnarion.

Day, C. 2002. "School reform and transitions in teacher professionalism and identity." *International Journal of Educational Research* 37:677-692.

Eisenstadt, S. N. 1968. "Max Weber on charisma and institution building selected papers." Pp. lvi, 313 p in *The Heritage of sociology*, edited by S. N. Eisenstadt. Chicago: University of Chicago Press.

Enders, Jürgen and Egbert de Weert. 2009. *The changing face of academic life : analytical and comparative perspectives*. New York: Palgrave Macmillan.

Grindle, Merilee. 2004. *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton, NUJ: Princeton University Press.

Hamburger, Ernst Wolfgang. 2003. "Projeto ABC na Educação Científica – Mão na Massa no Brasil." in *IV ENPEC – Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências*. Bauru, SP.

Hartley, D. 1990. "Tests, tasks and Taylorism: a Model T approach to the management of education." *Journal of Education Policy* 5:67-76.

Helsby, G. 2000. "The Changing Faces of Teacher Professionalism in England." *The Life and Work of Teachers: international perspectives in changing times*:93.

Kaufman, Robert R. and Joan M. Nelson. 2004. "Crucial Needs, Week Incentives – Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America." Washington: Woodrow Wilson Center Press, The Johns Hopkins University Press.

Korthagen, Fred A. J. 2004. "In search of the essence of a good teacher: towards a more holistic approach in teacher education." *Teaching and Teacher Education* 20:77-97.

Lamarra, Norberto Fernández, Marcela Mollis, and Sofía Dono Rubio. 2005. "La educación comparada en América Latina: situación y desafios para su consolidación académica." *Revista Española de Educación Comparada* 11:161-187.

Larson, Magali Sarfatti. 1977. *The rise of professionalism a sociological analysis*. Berkeley: University of California Press.

—. 1980. "Proletarianization and Educated Labor." *Theory and Society* 9:131-175.

Louzano, Paula and Alejandro Morduchovicz. 2011. "Addressing the EFA Teacher Gap in Latin America and the Caribbean - What Makes Effectie Policies and Practices." UNESCO, Santiago.

McCulloch, Gary, Gill Helsby, and Peter Knight. 2000. *The politics of professionalism teacher and the curriculum*. London: Continuum.

McKinsey&Company. 2007. *How the world's best-performing school systems come out on top*: McKinsey&Company.

Mello, Guiomar Namo de. 1982. *Magistério de 1.o grau da competência técnica ao compromisso político*. São Paulo: Editora Autores Associados. Cortez Editora.

—. 2000. "Formação inicial de professores para educação básica: uma (re)visão radical." *São Paulo em Perspectiva* 14:98-110.

Nardi, Roberto and Maria José P. M. de Almeida. 2007. "Investigação em Ensino de Ciências no Brasil segundo pesquisadores da área: alguns fatores que lhe deram origem." *Pro-Posições (Campinas)* 18:213-226.

National Science Resource Center. 2005. *NSRC Inquiry-Based Science Education Programs*. Washington: National Science Resources Center.

Navarro, J. C. 2006. *Dos clases de Políticas Educativas. La política de las Políticas Públicas*. Washington: PREAL.

Oliveira, João Batista Araújo and Simon Schwartzman. 2002. *A escola vista por dentro*. Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora.

Palamidessi, M. 2002. *La investigación educacional en Argentina una mirada al campo y algunas proposiciones para la discusión. Versión Preliminar. Inédito.* Buenos Aires.

Palamidessi, Mariano and Martín Legarralde. 2011. "Organizaciones docentes en América Latina: Estado del Arte." UNESCO, Santiago.

Piore, Michael J and Charles F Sabel. 1984. *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. New York: Basic Books.

Rocard, M, P Csermely, D Jorde, D Lenzen, H Walwerg-Henriksson, and V Hemmo. 2007. "Science education now: A renewed pedagogy for the future of Europe." *Report of the European Commission*.

Schiel, Dietrich. 2009. "Formação de Professores de Ensino Fundamental e Infantil em Ciências e Matemática: Projeto ABC na Educação Científica "A Mão na Massa"." http://www.cdcc.usp.br/maomassa/ acesso em 20 de junho de 2009.

Schwartzman, Simon. 1991. "Changing roles of new knowledge: research institutions and societal transformations in Brazil." Pp. 230-260 in *Social sciences and modern states national experiences and theoretical crossroads*, edited by P. Wagner, C. H. Weiss, B. Wittrock, and H. Wollman. Cambridge England, New York: Cambridge University Press.

Schwartzman, Simon and Elizabeth Balbachevsky. 1996. "The academic profession in Brazil." Pp. 231-280 in *The international academic profession: portraits of*

fourteen countries, edited by P. G. Altbach. Princeton, N.J: Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.

Schwartzman, Simon and Micheline Christophe. 2009. "A Educação em Ciências no Brasil." Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Rio de Janeiro.

Scott, W.R. 2008. *Institutions and organizations: Ideas and interests*: Sage Publications, Inc.

Sockett, H. 1993. *The Moral Base for Teacher Professionalism*. New York: Teachers College Press.

UNESCO. 2005. "When learning science becomes child's play." *A World of Science* 3:2 - 7.